



La construction du budget des communes rurales

Didier Le Maitre

► To cite this version:

Didier Le Maitre. La construction du budget des communes rurales : Une analyse du paradoxe élaboration autocratique / vote consensuel. COMPTABILITE, CONTROLE, AUDIT ET INSTITUTION(S), May 2006, Tunisie. pp.CD-Rom. halshs-00558064

HAL Id: halshs-00558064

<https://shs.hal.science/halshs-00558064>

Submitted on 20 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La construction du budget des communes rurales

Une analyse du paradoxe élaboration autocratique / vote consensuel

Didier LE MAITRE

Professeur

Université d'Angers, UFR de droit, économie et gestion, Largo

La Fosse 53100 - Contest.

Tél : 02 43 03 42 60

Courriel : dlem3@wanadoo.fr

La construction du budget des communes rurales

Une analyse du paradoxe élaboration autocratique / vote consensuel

Résumé : *L'article traite de la construction du budget des communes rurales. L'élaboration du projet de budget qui s'appuie sur des procédures simples s'y révèle autocratique ; cependant, l'adoption du budget définitif ne donne souvent lieu qu'à un débat limité et est presque partout consensuelle. Le recours à l'approche conventionnaliste de Boltanski et Thevenot permet d'explicitier, d'une manière nouvelle, l'existence du paradoxe : autocratie d'élaboration et vote consensuel du budget.*

Mots clés. - SECTEUR PUBLIC — COMMUNE RURALE — BUDGET MUNICIPAL — MAIRE.

Abstract : *Construction of the Budget of the Rural Communes : An explanation of a paradox*

The article treats construction of the budget of the rural communes. The development of the draft budget reveals autocracy there. However, the adoption of the final budget often gives place only to one limited debate and is consensual almost everywhere. The recourse to Boltanski and Thevenot's approach makes it possible to clarify, in a new way, the existence of the paradox : autocratic development and consensual vote of the budget.

Keywords. - PUBLIC MANAGEMENT — RURAL COMMUNE — DISTRICT BUDGET — MAYOR.

INTRODUCTION

Le législateur charge le maire d'élaborer et de soumettre le budget communal à l'approbation du conseil municipal. Arrêter le budget constitue l'acte administratif essentiel de cette assemblée (Bourdin, 2001). Le budget prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'une commune, et en détermine les moyens financiers (Bidart et Moraud, 1997). L'élaboration du budget constitue un acte politique car elle permet de mettre en œuvre le programme d'actions eudémonistes établi et souvent présenté par le maire lors de la campagne des élections municipales (Charpentier et Grandjean, 1998). Il n'est donc pas étonnant que la politique d'investissement des communes soit influencée par le cycle des élections municipales (Bœuf, 1999 ; Hoorens et Perreti, 2001)¹.

L'objectif de cet article est d'analyser le processus de construction du budget des communes rurales. Nous usons du terme de construction car un budget n'est pas seulement la résultante des effets des contraintes légales et financières ; il constitue aussi une manifestation de la volonté et de l'autorité de son acteur principal, et est le fruit des jeux de pouvoirs qui unissent le maire à son conseil municipal, jeux qui sont souvent influencés par des précédents historiques de gestion locale.

La première partie explicite l'intérêt de l'étude et expose la méthodologie de recherche. La seconde présente les pratiques des acteurs au cours de la construction du budget communal. Elle met en évidence l'autocratie qui règne lors de l'élaboration du projet de budget et le consensus qui préside néanmoins presque toujours lors de son adoption. La troisième partie explicite ce paradoxe en se référant aux travaux de Boltanski et Thévenot et en identifiant la nature du monde des relations qui unissent un maire à son conseil municipal.

¹ Selon la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), les budgets primitifs de 2002, année post-électorale, montrent une hausse sensible des dépenses d'investissement (plus 9,8% pour les communes de moins de 500 habitants) par rapport aux budgets primitifs de 2001 qui constituaient des budgets d'attente.

1. INTERETS ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

La délimitation du champ de l'étude, le budget des communes rurales, explique son intérêt et la méthodologie de recherche utilisée.

1.1. INTERETS ET CARACTERISTIQUES DU SUJET D'ETUDE

Plusieurs facteurs justifient la délimitation de l'étude :

- Les collectivités locales constituent un acteur économique majeur de la nation : les dépenses des communes et des établissements publics de coopération intercommunaux représentent plus de 100 milliards d'euros (Adans et al., 2003, p.5), celles des administrations publiques locales environ 50% des dépenses de l'État (Bouvier, 2004, p.14) ;
- 87 % des 36 779 communes françaises comptent moins de 2 000 habitants ;
- bien que leurs pouvoirs formels soient quasi-identiques, les pratiques de gestion d'un maire d'une petite et d'une grande commune ne peuvent s'étudier de la même façon, en raison de la forte hétérogénéité de leurs ressources et de leurs infrastructures (Klopfer, 2001) ;
- en matière budgétaire, les communes rurales présentent des particularismes. Une comparaison de leur budget avec celui de communes plus importantes montre qu'elles ont, par habitant, des charges de personnel (les services rendus au public y sont plus limités), un endettement et un potentiel fiscal beaucoup moins importants, mais des dépenses d'équipement brut nettement supérieures ;
- si le management public constitue un pôle important de la recherche en gestion (Gibert, 1980 ; Burlaud, 1980 ; Chatelain-Ponroy, 2003), les travaux relatifs aux communes rurales sont peu nombreux. Les documents disponibles en la matière ont longtemps reposé sur des témoignages de maires fréquemment emphatiques : « les droits et les devoirs du maire sont à la fois du ressort du patriarche biblique, du chef militaire et de l'administrateur colonial » (Froger,

1976, p.15). Plusieurs éléments expliquent ce désintérêt de la recherche pour ces communes. Leurs méthodes de management sont peu sophistiquées ; il est donc difficile d'y trouver par exemple, des applications de techniques de contrôle de gestion. Leurs moyens financiers limités ne leur permettent pas de faire appel aux services de consultants ou de conseillers en management.

L'INSEE retient aujourd'hui deux définitions pour appréhender ce qui est rural. La première date de 1846 et définit l'espace rural comme un complément de l'espace urbain : sont rurales les unités dont la population agglomérée au chef-lieu ne dépasse pas 2 000 habitants. La deuxième date de 1998 ; elle résulte de l'analyse des déplacements quotidiens de travail et insiste sur la fonction résidentielle des espaces ruraux. Son application conduit à intégrer 9 485 communes de moins de 2 000 habitants à l'espace à dominante urbaine. Notre travail privilégie la première définition.

1.2. METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

. La recherche a été conduite dans le département de la Mayenne. C'est le dernier département rural de France : 12% de la population active (trois fois plus que la moyenne nationale) y travaillent dans l'agriculture. Deux travaux ont été effectués :

- *Une pré-enquête auprès de responsables d'institutions et de services administratifs*

A titre d'information sur l'activité, le pouvoir et le contrôle des maires, nous avons rencontré le Président du Conseil général et le Président de l'Association des Maires et Adjointes de ce département, des responsables de services préfectoraux (le secrétaire général, le directeur du service des affaires décentralisées, des responsables chargés des concours financiers de l'État et des contrôles de légalité et des budgets), un sous-préfet, un trésorier-payeur général et un comptable municipal. Nous les avons interrogés sur la nature des liens et des activités qu'entretiennent leurs institutions avec les maires. Les résultats de cette pré-enquête ont été

fructueux pour l'élaboration du questionnaire qui a été soumis aux maires et pour l'analyse de leurs réponses.

▪ *Une enquête auprès de maires de communes rurales*

14 maires ont été interrogés. Leurs communes comptent moins de 2 000 habitants et sont toutes adhérentes de communautés de communes à taxe professionnelle unique. Notre recherche s'appuie sur le discours des maires. Nous nous sommes donné comme consigne de ne pas interroger les conseillers municipaux ou les habitants de leur commune sur leurs pratiques de gestion. Nous avons informé les maires de ce parti pris.

Tableau 1. - Complément d'informations sur l'enquête

- Les contacts avec les maires ont été aisés. Nous en avons pressenti 17. Trois ont refusé en prétextant un manque de temps. Sur les 14 maires retenus, un seul a souhaité que son entretien ne soit pas enregistré.
- Quatre sont agriculteurs et sont titulaires d'un Brevet d'Études Professionnelles Agricoles. Dix sont retraités : parmi ceux-ci, un seul a suivi des études supérieures ; les neuf autres sont d'anciens agriculteurs et ont un niveau d'études proche du certificat d'études primaires.
- Au moment de l'étude, le plus jeune a 44 ans, le plus âgé 78 ans. Leur moyenne d'âge est de 62 ans.
- Sept achevaient, au moins, leur troisième mandat, sept autres, leur premier mandat. Tous ont une longue expérience de la gestion communale. Ils comptent en moyenne 27 ans de participation à un conseil municipal.
- En France, 18% des maires sont agriculteurs, et 80% des communes appartiennent à des groupements à fiscalité propre ; cette appartenance modifie le niveau et la structure de leurs budgets puisqu'elle se traduit par des transferts significatifs de compétences, de charges et de ressources.
- Cinq communes de l'échantillon ont une population inférieure à 500 habitants, quatre une population comprise entre 500 et 1 000 habitants, et cinq une population comprise entre 1001 et 2 000 habitants.

La posture méthodologique de cette étude peut être questionnée pour deux raisons :

1) L'analyse des propos tenus par les maires et recueillis par le chercheur exige de la part de ce dernier, une ferme distanciation. Selon Le Bart (2003, p.17), deux écueils sont à éviter : « la fonction de maire n'a pas la simplicité que lui prêtent ceux qui l'occupent » et le chercheur doit se défier de l'illusion de proximité et de familiarité qui encombre cette figure d'autorité.

2) D'autres théories auraient pu être mobilisées en lieu et place des travaux de Boltanski et Thévenot pour expliciter le vote consensuel du budget :

- la théorie des choix publics. Notre étude faisant état de discussions budgétaires limitées, il était impossible de déceler une application volontaire de cette théorie pour qui les processus de décision politiques sont utilisés pour favoriser les intérêts de certaines franges de la

population.

- les théories psychanalytiques. Des jeux de séduction existent lors des réunions de conseil municipal ; leur impact sur les décisions collectives ne peut être évacué de manière triviale.
- la théorie du champ politique de Bourdieu. Cette théorie traite du discours et du comportement des hommes politiques professionnels (ce que sont au moins pour partie tous les maires). Un champ politique est un microcosme qui les inclut presque exclusivement. « Dire qu'il y a champ politique, c'est rappeler que les gens qui s'y trouvent peuvent dire ou faire des choses qui sont déterminées non par la relation directe avec les votants , mais avec les autres membres du champ » (Bourdieu, 2000, p.57). Selon Le Bart (2003, p.103), le discours percutant est celui « qui conjugue idéalement l'intérêt politique de celui qui parle et le respect scrupuleux des *illusios*² que partagent ceux qui écoutent » (*illusios* constitués, par exemple, par la croyance en la capacité de la politique à changer la vie). Il en est ainsi par exemple quand un maire évoque devant le conseil ses entretiens avec les puissants (député, préfet...) ³. Cette théorie peut aider à expliciter le consensus budgétaire. Pour Le Bart, en effet, si le discours d'un conseiller municipal est moins écouté et l'autorise à plus de liberté par rapport aux valeurs du champ politique, cette liberté ne va jamais « jusqu'à l'hérésie pure » (p.105). Avec ce cadre de pensée, on considère qu'un conseiller est naturellement porté à approuver les actions de l'équipe municipale à laquelle il appartient.

2. LES RESULTATS DE L'ENQUETE

Ces résultats portent sur la construction et l'adoption du budget municipal.

²« L'*illusio*, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle » (Bourdieu, 1994, p. 151).

³Dans le monde domestique, les êtres à l'état de grand sont insérés dans une hiérarchie ; « ils sont grands par la relation qui les relie à des plus grands dont ils sont appréciés » (Boltanski et Thévenot, 1991, p.208) ou par lesquels ils sont considérés. Le supérieur doit faire participer les petits « à ce qui fait sa grandeur » (p.209).

2.1. LA CONSTRUCTION DU BUDGET

Ce processus comporte une phase préliminaire où sont définis les subventions et les investissements et une phase consacrée à la construction proprement dite du projet de budget.

2.1.1. Les travaux préliminaires

Ces travaux déterminent les investissements à réaliser et les subventions accordées.

a) La définition des subventions

Les communes sont confrontées à un nombre croissant de demandes de subventions provenant d'associations extra-communales de toutes sortes. Leurs budgets limités les amènent à sélectionner ces demandes : « C'est de la folie, il y a énormément de demandes ». L'attribution de subventions à ces associations donne lieu à débat mais dans la plupart des communes, un consensus se dégage pour octroyer une aide à des associations reconnues d'utilité publique (Croix-Rouge, par exemple). Quand il s'agit d'aider d'autres associations, le débat se fait parfois plus vif : « des structures situées dans des communes voisines interviennent ici ; j'ai beaucoup de mal pour faire passer des subventions à ces structures (centre de soins, par exemple) ».

La définition des subventions aux associations communales donne lieu à des pratiques différenciées selon la taille de la commune :

- Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les pratiques sont plus formalisées, en raison du grand nombre d'associations à satisfaire (souvent plus de 20). Notre étude met à jour l'usage de deux règles. Certaines d'entr'elles traitent de manière similaire les demandes dans le but d'objectiver l'octroi de subventions : « on n'a pas trop de problèmes avec les subventions à l'intérieur de la commune car on les augmente toutes d'un même pourcentage tous les ans ». D'autres intègrent le rôle social ou d'animation de l'association pour fixer sa subvention : « On a changé de politique en matière de subvention aux associations sportives ; on ne les

augmente plus de 2 ou 3% par an ; on permet à tout jeune de moins de 18 ans de faire son sport favori ; on prend en charge, quelle que soit sa situation financière, la licence, les frais d'équipements dans une enveloppe de tant ; depuis qu'on a institué cette règle, il y a moins de discussions et c'est clair ».

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, le nombre d'associations est limité et les tentatives de formalisation se heurtent aux us et coutumes. « L'association de lutte contre les nuisibles demande une aide ; j'ai eu beaucoup de mal à lui faire faire un budget ; il est enfin arrivé ». L'affect et les rapports de pouvoir maire - président d'association y jouent un rôle plus important ; de ce fait, pour s'épargner des ennuis, les conseils municipaux ont tendance à reconduire au moins la subvention accordée à une association. Il faut donc qu'une association fasse beaucoup moins pour voir sa subvention diminuer. Par ailleurs, au vu des entretiens, il y a un accord tacite des conseillers pour limiter la croissance des subventions accordées : « on regarde ce qui a été donné l'année d'avant ; on essaie de ne pas augmenter le montant global des subventions ; c'est consensuel ».

b) La détermination des investissements

Dans toutes les communes, une réunion du conseil détermine en début d'année les investissements à réaliser. Si diverses méthodes sont utilisées pour cela⁴, les maires exercent un rôle prépondérant dans le choix des investissements. Dix d'entre eux déclarent qu'ils parviennent souvent à faire adopter les projets qui leur tiennent à cœur ou des solutions proches de celles qu'ils ont envisagées. Pour cela, ils usent de techniques variées :

- démontrer l'intérêt particulier du dossier pour la commune ;
- soigner la présentation du sujet et se faire pédagogue : « Pour faire passer un sujet, tout est affaire de présentation. Je suis pour le tourisme. La commune envisageait d'acheter un château.

⁴ Dans les communes les plus peuplées, les responsables de commissions doivent recenser par exemple, les besoins d'investissement de leur domaine. Le montant des investissements des 14 communes varie de 45 000 € à

Il y avait des petites réticences au début. A la fin, on l'a acheté à la majorité. Il ne faut pas faire cela d'autorité ; il faut expliquer » ;

- user de sa force au sein du conseil : « On appuie pour que ça passe » ;
- profiter de sa connaissance du dossier : « On est mieux informé sur le sujet ; on a réfléchi aux questions que pourraient nous poser les conseillers » ;
- remettre le sujet plusieurs fois à l'ordre du jour : « En cas de désaccord, le maire peut toujours ramener le sujet sur la table en le modifiant un peu, en discutant hors des réunions avec certains conseillers, et puis ça passe » ;
- faire preuve de psychologie : « Je n'arrive pas toujours à faire accepter certaines décisions par le conseil, mais je peux influencer son vote. S'il y a trois sujets épineux à faire passer, il y en a un qui ne passera pas et deux qui passeront, parce que les conseillers n'oseront pas aller deux fois contre le maire. Le tout, c'est d'arriver à mettre le dossier auquel on tient le plus, là où il faut » ;
- profiter de l'état de grâce du nouvel élu.

Toutefois, un maire est aussi un homme sous influence. « Il y a des moments où on ne sait pas quoi faire ; on hésite. On inaugure une bibliothèque samedi. C'est une charge très lourde. Je me suis laissé influencer par des jeunes conseillers ; les autres conseillers n'étaient pas favorables au projet mais n'ont rien dit. Si j'avais tapé sur la table, j'étais certain d'arrêter le projet ; ils m'auraient suivi. On n'a pas pris le temps d'étudier son coût de fonctionnement. C'est fait, on l'inaugure quand même ».

2.1.2. L'élaboration du budget proprement dite

Cette élaboration relève pour l'essentiel du pouvoir du maire. Le rôle éventuel de la commission municipale chargée des finances ne consiste qu'à affiner le projet de budget⁵

1 800 000 €.

⁵ Un budget englobe une section de fonctionnement et une section d'investissement : la première traite de

présenté par le maire. De ce fait, cette étape de la construction du budget se révèle être quasi autocratique.

a) L'intervention de la commission des finances

L'existence d'une commission des finances dépend de la taille de la commune :

- Parmi les communes de moins de 500 habitants, une seule en compte une, car la plupart de leurs maires estiment qu'ils n'en ont « pas besoin ». Deux arguments sont avancés : l'élaboration du budget constitue un domaine réservé du maire et de la secrétaire de mairie⁶ ; le travail à assumer ne nécessite pas la création d'une commission.
- Il en existe une dans toutes les autres communes. Son importance dépend :
 - de la personnalité du maire : « la commission des finances existe sur le papier mais elle ne se réunit pas car tout le conseil est concerné par le budget » ;
 - de la taille de la commune. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, son rôle est plus important : « tous les conseillers font partie de cette commission » ; « c'est la seule commission que je préside ».

Le rôle de cette institution ne doit pas être surestimé. Ses réunions permettent avant tout de présenter aux conseillers le projet de budget élaboré : « Leur intérêt, c'est de ne pas faire un nouveau débat le jour du vote du budget ». Ses réunions sont utiles sur un plan politique. Elles constituent un espace de discussion, et permettent ultérieurement au maire d'obtenir souvent un vote consensuel du compte administratif et du budget de la commune.

b) La préparation du projet de budget

Le maire et la secrétaire de mairie en sont les principaux acteurs. Leurs marges de

l'exploitation courante et régulière des services municipaux (Copé et Werner, 1997), la seconde, des opérations en capital. Pour information, le budget d'une commune de 111 habitants comporte 44 pages, celui d'une commune de 1 070 habitants, 69 pages.

⁶Dans toutes les communes de l'échantillon, le poste de secrétaire de mairie était occupé par une femme. Ceci explique notre choix de féminiser ce poste dans cet article.

manœuvre sont restreintes par la fixité marquée des recettes et des dépenses d'une commune.

Le premier travail consiste à dégrossir le budget : « c'est surtout la secrétaire qui fait ça, elle se renseigne auprès du percepteur sur les augmentations de salaires possibles, ... ». Par la suite :

- dans les communes les plus petites, l'élaboration définitive du projet de budget est une prérogative exclusive du maire et de la secrétaire⁷ : « la secrétaire prépare le budget ; après ça, on en discute tous les deux, en regardant article par article ; on regarde les chiffres de l'an passé ; là, je dis : on n'a pas ce qu'il faut ; là, il faudrait ça ; on y passe deux à trois heures ; après ça, on va chez le percepteur tous les deux » pour s'assurer de la cohérence et de la légalité du budget. Le projet de budget peut alors être présenté soit à la commission des finances (s'il en existe une), soit directement au conseil municipal pour approbation ;
- dans les autres communes, le budget dégrossi par la secrétaire et revu par le maire est présenté à la commission des finances pour le discuter et l'affiner.

La préparation du projet de budget ne pose pas de difficultés majeures : les décisions portant sur les investissements et les attributions de subventions ayant été prises, il suffit de les budgétiser. La méthodologie est simple : les prévisions de recettes et de dépenses de fonctionnement sont établies en se référant aux prévisions budgétaires et aux réalisations de l'année précédente et en y ajoutant un certain pourcentage de croissance.

La seule difficulté consiste à équilibrer les sections de fonctionnement et d'investissement. car les capacités financières des communes sont limitées : « si un budget est long à préparer, c'est parce qu'il faut faire des choix, reporter l'exécution de certaines choses » ; « si on veut plus d'argent, il faut augmenter le taux des taxes ». Or, les maires répugnent à augmenter ces taux : « j'ai toujours essayé de garder les mêmes taux ».

c) Le rôle du comptable municipal

Le comptable joue un rôle significatif dans l'élaboration du budget. Il intervient partout

comme conseiller : « la secrétaire l'appelle au téléphone quand elle a un problème ». Dans les petites communes, son rôle est plus important. Le maire et la secrétaire de mairie lui rendent visite pour s'assurer de la qualité de leur projet de budget, mais aussi parfois pour décider du choix entre un recours à l'emprunt ou une augmentation des taxes pour financer un investissement : « on s'adresse à lui avant de se lancer dans des travaux, pour savoir si la commune peut faire face au remboursement d'emprunt ou si elle peut emprunter plus ».

2.2. LE VOTE DU BUDGET N'EST SOUVENT QU'UNE SIMPLE FORMALITE

Près de la moitié des maires invitent le comptable municipal à la réunion du conseil qui délibère du budget. Celui-ci prétexte souvent un surcroît de travail ou un manque de temps pour ne pas y assister. De ce fait, il n'y a que dans deux communes que le comptable présente chaque année le budget aux conseillers, et répond à leurs questions. La présence du comptable à cette réunion n'est pas dénuée d'intérêts : elle cache les lacunes du maire dans le domaine ; elle légitime le projet présenté (Bourdieu, 1982) ; elle permet parfois aussi au maire d'influencer l'opinion des conseillers : « les taux d'imposition sont très faibles ; à chaque fois, j'ai fait augmenter les impôts de 2 ou 3 % ; le percepteur m'a soutenu en début de mandat ; il avait démontré que sans impôt, on ne peut pas se développer ». Les maires, qui ne sollicitent pas le comptable, estiment disposer de compétences suffisantes au sein de leur personnel ou de l'équipe municipale pour présenter le budget.

La réunion de présentation et de vote du budget n'est généralement pas une réunion plus importante que les autres⁸, soit parce que les discussions sont limitées, soit parce que le budget a déjà été présenté à la commission des finances : « on distribue à chacun une photocopie du budget, on la lit et ça ne donne pas lieu à grande discussion car ils sont au courant de tout ».

Les approbations du compte administratif et du budget ne posent des problèmes que

⁷ Certains maires invitent leurs adjoints à participer à ce travail.

dans une commune. C'est la seule où existe une opposition organisée ; 4 des 14 conseillers votent systématiquement contre le projet de budget. Ailleurs, ces approbations constituent une simple formalité : « ça fait 36 ans que je suis maire ; je n'ai jamais vu de vote contre »⁹.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ces votes consensuels :

- 1) la plupart des conseillers figuraient lors de leur élection, sur la liste du maire ; ils ne sont pas enclins de ce fait à s'opposer à son action ;
- 2) l'opposition est inorganisée ; les alliances éventuelles entre conseillers sont alors affaire de circonstance et sont liées à la nature spécifique des projets présentés par le maire. D'essence globale, le projet de budget n'est pas un sujet contestable ;
- 3) les conseillers ne maîtrisent pas en général les données budgétaires ; ils ne disposent donc pas d'arguments susceptibles de justifier un vote négatif : « il y a beaucoup de discussions lors des réunions sauf sur ce qui est compliqué ; le budget, les conseillers n'accrochent pas, c'est de l'algèbre » ; « le vote du budget, c'est toujours facile ; on discute plus sur une petite chose que sur un gros projet ; c'est pareil à la communauté de communes ; les budgets, ça passe comme une lettre à la poste ».

Après son adoption, le budget est transmis aux services préfectoraux pour qu'il soit contrôlé et devienne exécutoire.

3. LE CONSENSUS BUDGETAIRE, FRUIT D'UNE LOGIQUE CITOYENNE ET D'UNE PRATIQUE PATRIARCALE

Nous venons de lister un certain nombre d'éléments susceptibles d'expliquer le consensus qui préside lors du vote du budget. L'application des travaux de Boltanski et Thévenot (1991) au domaine des relations municipales permet d'élargir le champ explicatif.

⁹ Le refus de vote du budget est souvent lié à l'antagonisme de deux personnalités ou à une divergence de fond résultant par exemple de l'irruption dans la commune de néo-ruraux qui ont une conception différente de la gestion d'une commune rurale.

3.1. L'APPROCHE CONVENTIONNALISTE DE BOLTANSKI ET THEVENOT

Cette approche traite de la question de l'accord et les auteurs se donnent pour ambition de bâtir un cadre théorique permettant d'analyser les opérations des acteurs pour construire, manifester et sceller des accords plus ou moins durables.

3.1.1. La forme d'un accord est inhérente à son environnement

Les auteurs dégagent de diverses philosophies politiques (Hobbes, Rousseau, Saint-Augustin, Hume, Adam Smith...), des principes sur lesquels se fondent les accords entre les individus « aujourd'hui en France » (p.392) et se bâtissent les équilibres des différentes cités identifiées. Au sein d'une cité, la constitution d'accords repose sur des systèmes d'équivalence partagés, des grandeurs communes qui permettent à chacun de trouver des repères qui vont guider ses relations avec autrui. La nature des grandeurs communes diverge selon la cité, le monde où l'on se trouve. Les fondements d'un accord ne peuvent donc pas être recherchés partout avec les mêmes formes ou avec des objets sociaux identiques.

3.1.2. Les mondes de Boltanski et Thévenot

Les auteurs identifient six mondes purs : les mondes de l'inspiration, de l'opinion, marchand, industriel, civique, et domestique.

1) Dans le monde de l'inspiration, les objets valorisés renvoient au génie créateur dont ils sont porteurs. L'artiste qui ne se soucie guère de la critique ou de la valeur marchande de son œuvre évolue dans un monde inspiré. Vouloir fonder dans ce monde un accord en se référant aux contraintes du marché est totalement inadapté.

2) Dans le monde de l'opinion, être connu et considéré par le plus grand nombre, accéder au succès ou au vedettariat sont les ressorts de l'action. Peu importe le génie créateur (il provoque parfois incompréhension et isolement), seule la consécration du public importe.

3) Dans le monde marchand, être le meilleur sur son marché ou réussir une affaire sont des

actions valorisées. L'opportunisme, s'il permet de vendre ou de gagner, loin de faire déchoir, illustre « la capacité à être responsable dans ce monde » (Livian et Herreros, 1994, p. 46).

4) Dans le monde industriel, la performance technique et la science sont au fondement de l'efficacité. Une entreprise, à la pointe de la technologie, forme une image pure de ce monde.

5) Dans le monde civique, l'intérêt collectif prime l'intérêt particulier et l'objectif est de mobiliser les notions d'équité, de liberté, de solidarité. La loi régit le fonctionnement des institutions et définit le pouvoir des acteurs dans cet espace qui valorise le droit d'expression de chacun des représentants légaux. La loi y est assimilée à l'expression de la volonté générale et on devient plus grand quand on exprime et quand on règle « les problèmes communs à tous » (Boltanski et Thévenot, p.232).

6) Dans le monde domestique, les figures de référence sont celles de la famille, de la tradition, du respect des anciens. La hiérarchie domestique repose sur la subordination. Il faut respecter le père ou ces pairs. La grandeur des êtres tient à la position occupée dans la lignée et non aux compétences rationnelles des personnes. Ces liens domestiques fondés sur des dépendances personnelles apparaîtraient « arbitraires et injustes » (p.196) dans un monde civique.

3.1.3. Les éléments caractéristiques de ces mondes

Chaque monde mobilise des principes, des règles et des objets qui permettent de l'identifier et de le caractériser :

- à chaque monde, est associé un principe supérieur commun. Évoquer ce principe facilite la construction des accords ou limite les controverses. Ce principe correspond dans le monde civique à la supériorité énoncée de la démocratie ou de l'intérêt collectif, dans le monde domestique à la prééminence de relations personnelles basées sur la hiérarchie et la tradition ;
- un état de grandeur définit la position de chacun. La grandeur « dispense plus de bien-être à ceux qui y accèdent » (p.100) ; elle leur donne des droits mais aussi des devoirs. Dans le

monde domestique, être grand oblige à assurer la protection des petits ; si tout le monde peut accéder à la position de grand, il existe un prix à payer pour y parvenir. Il faut, par exemple, accepter de perdre son intimité pour accéder au renom dans le monde de l'opinion, modifier son comportement¹⁰ lorsque l'on devient maire : « J'étais un bon vivant, je faisais la fête; il a fallu arrêter ça après l'élection. ». L'état de petit n'exclut pas l'individu de son monde : un artiste même peu créatif appartient au monde de l'inspiration. Sur le petit, rejaillit donc les avantages inhérents à la notoriété de son monde ;

- une épreuve-modèle détermine souvent la place des individus et leurs relations ultérieures dans le monde. Elle correspond souvent, dans le monde domestique à une cérémonie familiale (un mariage, par exemple), dans le monde civique à une élection. Selon Le Bart (2003, p.131), « l'élection est l'événement rituel fondateur du rôle de maire » ;

- une figure harmonieuse peut être associée à chaque monde : dans le monde domestique, la famille rassemblée à table autour du père en est un exemple ; dans le monde civique, la figure harmonieuse évoque les notions de débats démocratiques, de république, de citoyenneté.

3.2. LE MONDE DES RELATIONS AU SEIN DU CONSEIL MUNICIPAL

Pour Boltanski et Thévenot, il n'existe pas de monde sous une forme pure, étanche aux autres. Par la nature des thèmes abordés lors des réunions de conseil, par la place que jouent les élections comme épreuve modèle, les relations municipales semblent de prime abord relever d'un monde civique.

3.2.1. Un monde civique

Pour assurer l'efficacité du fonctionnement de l'institution municipale, le pouvoir des acteurs est défini par un cadre légal strict :

- La désignation des conseillers municipaux est le fruit d'élections ; le maire et les adjoints sont élus au sein du conseil municipal. Ces élections déterminent et figent souvent la place et

¹⁰Dans l'Alcibiade de Platon, pour gouverner les autres, il faut savoir se gouverner soi-même.

la capacité d'action de ces acteurs lors de la mandature ;

- La quasi-totalité des décisions importantes de gestion d'une commune sont du ressort du conseil municipal. Un maire doit respecter les prérogatives octroyées à cette entité et obtenir son accord pour réaliser bon nombre de missions (exemple : réalisation de travaux publics) ;
- Pour que le maire ne soit pas soumis au bon vouloir de cette assemblée, il est doté de larges pouvoirs qui concernent par exemple, la convocation, la définition de l'ordre du jour, la tenue et la police des réunions de cette assemblée. Le plus souvent, il en prépare aussi les décisions et les exécute. Le maire dispose en plus de pouvoirs propres sur lesquels le conseil ne peut intervenir. Il est seul à posséder des pouvoirs en matière de direction du personnel communal, d'urbanisme, de police municipale... Il représente aussi la commune auprès des autorités administratives et de ses citoyens. Ce pouvoir de représentation « l'autorise à comprendre les autres, à s'exprimer en leur nom, à être leur porte-parole » (Boltanski et Thévenot, p. 238).
- La finalité eudémoniste est toujours présente dans les débats municipaux. Il en est de même de la notion d'équité. La satisfaction d'une demande doit pouvoir se justifier en se référant à la tradition ou à la spécificité de la situation. L'intérêt communal est le principe supérieur commun qui emporte souvent l'adhésion des conseillers à un projet.

L'analyse des décisions d'un conseil municipal ne peut pas se référer uniquement à leur légalité et à la notion d'intérêt général car elles sont influencées par la personnalité et la place des acteurs. Le monde des relations municipales comporte donc une part domestique.

3.2.2. mais, peut-être plus encore, domestique

En dotant le maire d'un pouvoir bien supérieur à ceux des autres membres du conseil, le législateur lui donne une autorité assez comparable à celle du père dans une famille traditionnelle. Les similitudes de situation qui existent dans une commune rurale, entre une famille et l'assemblée communale, sont nombreuses :

- La taille de la population étant limitée ; les conseillers municipaux connaissent assez bien la vie professionnelle et privée de leurs collègues (loisirs, amis, ...), voire leurs antécédents familiaux¹¹.
- Au sein d'un conseil, les situations sont inégales : le pouvoir appartient au maire et accessoirement aux adjoints. Il existe une forte asymétrie d'information : « Lors du mandat précédent, j'étais adjoint ; quand on est adjoint, on est proche de tout, et on sait comment fonctionne une commune ; quand on est conseiller, on ne sait pas. On connaît le gros, mais pas les détails ». Cette asymétrie exclut les relations municipales du monde civique qui est « homogène et transparent » (Boltanski et Thévenot, p.313) ;
- Si chacun a la liberté de s'exprimer en réunion, l'expression n'est pas équitablement répartie. Le maire est le principal locuteur et distribue la parole. « Quand il s'agit d'un sujet délicat, je ne donne pas la parole à certains conseillers pour que la discussion s'engage calmement ». Il doit parfois inciter des conseillers à s'exprimer. « Il y en a qui ne parlent pas : ce sont les nouveaux. Il faut souvent deux mandats pour qu'on commence à s'exprimer, et puis, il y a ceux pour qui c'est très dur de dire ce qu'ils pensent. Je fais parfois des tours de table pour les obliger tous à parler » ;
- La politique est exclue du débat municipal. Aucun des 14 maires n'est affilié à un parti politique ; un seul a indiqué sa tendance politique, et certains déclarent qu'ils ne veulent pas « entendre parler politique lors des réunions ». Leur quasi-totalité considèrent que la sensibilité politique des conseillers ne joue aucun rôle dans les prises de décision du conseil. Néanmoins, « si tout le monde est a priori apolitique, la sensibilité des conseillers se devine, de temps à autre, au travers des interventions et lors du vote des subventions aux

¹¹On retrouve ici une situation qui correspond à la description de la société paysanne en Margeride aux 18^{ème} et 19^{ème} siècles par Claverie et Lamaison (1982, p.84) : « Chacun se déplace avec ce halo autour de lui, qu'est l'histoire de son rang, de sa famille, de sa lignée patrimoniale... ». Ces auteurs sont cités par Boltanski et Thévenot (p.116) pour illustrer la cité domestique.

associations ». Cette exclusion déclarée de la politique ne peut qu'accroître la personnalisation des divergences d'opinion quand celles-ci existent ;

- La fonction de conseiller municipal est auréolée d'un prestige qui n'est pas à sous-estimer. Il importe souvent pour les conseillers de le demeurer. « Avant les élections, il y a des conseillers qui ne prennent plus vraiment de position » ;

- L'entente au sein d'un conseil est plus ou moins cordiale. « Il y a un bon esprit de groupe ; quand je fais appel à eux, ils sont prêts à donner un coup de main » ; « nous, on est assez lié ; on est comme des copains ». « Ça peut barder, mais ça ne dure jamais longtemps parce que je ne permets pas que ça barde » ;

- Tous les maires qui envisagent de se représenter, vont demander en réunion à leurs conseillers « s'ils repartent avec lui ». Ceux qui acceptent figureront sur leur liste, quelles que soient leurs qualités, leur adhésion ou non à la liste précédente du maire. « Un conseiller, même si je ne l'aime pas, s'il veut se représenter sur ma liste, ça ne me pose pas de problèmes. Je vous parais peut-être bizarre ». Sur un plan psychologique, il est difficile pour un maire d'évincer un membre du conseil si ce dernier n'a pas commis une faute lourde. Dans le même esprit, un maire préfère oublier l'absentéisme systématique d'un conseiller pour ne pas avoir à le démissionner (cela concerne six communes). Cela lui permet de faire croire que son équipe municipale est soudée, que la famille est unie.

Les débats municipaux visent à la prééminence de la satisfaction de l'intérêt collectif, et il n'existe pas de relations de subordination au sein d'un conseil municipal. Pourtant, les décisions municipales sont grandement influencées par les relations personnelles, le poids de la hiérarchie et de la tradition, et du respect dû et rendu au maire.

CONCLUSION

La méthode d'élaboration d'un budget communal se caractérise par sa simplicité. Celle-ci peut s'expliquer pour partie par l'étroitesse des marges de manœuvre des communes en matière budgétaire¹². Selon Marchand (1996) :

- le maire est pris « dans l'étau de la fiscalité et de ses charges fixes, soumis à une obligation de résultat et au risque constant de la comparaison » (p.33) de son résultat avec celui des communes proches ou similaires ;
- la décentralisation constitue « un germe de vassalité pour les petites communes » (p.26) et nombre d'entre elles n'ont qu'une apparente autonomie : « elles ne doivent leurs réalisations qu'à la bienveillance du conseil général » (p. 26).

Cette simplicité d'élaboration du budget ne serait pas propre aux communes rurales. Selon Duranton (1988), il en est de même dans les communes très peuplées : « dans beaucoup de mairies, le budget est élaboré par le maire et le secrétaire général, assistés éventuellement du directeur des finances et du directeur du personnel » (p.48), et la préparation du budget ne vise pas à « mobiliser les énergies et les imaginations pour trouver des solutions nouvelles » (p.49). Selon Wildavsky (2001, p.75), une pratique similaire est adoptée pour élaborer le budget américain : « le budget d'une année est basé sur celui de l'an passé ; une attention spéciale n'est portée qu'à un nombre limité de ses éléments. La plus grande part du budget est le résultat de décisions antérieures ; on ne s'intéresse qu'à quelques programmes : les nouveaux, et les anciens où il est possible de faire des coupes budgétaires ».

L'étude des pratiques budgétaires des communes rurales met à jour deux paradoxes :

- même s'il s'agit d'un document prévisionnel, un budget est le document important pour rendre compte de l'activité d'une collectivité. Or, l'élaboration du projet de budget est

empreinte d'autocratie, triviale et nécessite souvent moins d'une journée¹³.

- le vote du budget n'est qu'une simple formalité. Pourtant, ce vote du budget peut être assimilé à une question de confiance. C'est, à notre avis, en grande partie à cause de son importance que ce vote est aussi consensuel. Par ailleurs, d'essence globale et impersonnelle, un budget n'est pas par nature un sujet à contestation. Au vu de nos entretiens, ce sont sur des petites choses qui touchent à l'honneur des conseillers (le choix d'un chemin à goudronner, par exemple) que l'autorité du maire est contestée.

Le vote du budget est aussi consensuel dans de nombreuses organisations publiques (université, par exemple) ; nombre de facteurs avancés ici (problème d'implication des votants, difficulté de compréhension des mécanismes comptables...) peuvent être repris pour expliquer cette situation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Adans B., Boyer B. et Laurent P. , *La comptabilité communale*, LGDJ, 2003.
- Bidart M.-T. et Moraud J.-C., *M14, la nouvelle comptabilité des communes*, Berger-Levrault, 1997.
- Bœuf J-L. (1999), « Les finances locales », *Cahiers Français*, n° 293, p. 47-58.
- Boltanski L. et Thévenot, *De la justification : Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.
- P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Fayard, 1982.
- P. Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Le Seuil, 1994.
- P. Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- J. Bourdin, *Les finances communales*, 3ème éd., Economica, 2001.
- M. Bouvier, *Les finances locales*, 9ème éd., LGDJ, 2004.
- A. Burlaud, « Le contrôle de gestion dans les services publics », *Actes du congrès de l'AFC*, Paris, 1980.
- M. Charpentier et P. Grandjean, *Secteur public et contrôle de gestion*, Editions d'Organisation, 1998.
- S. Chatelain-Ponroy, « Prolégomènes à l'analyse des coûts dans des organisations culturelles municipales », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 9, vol.1, mai, p. 79-93, 2003.
- E. Claverie E. et P. Lamaison, *L'impossible mariage. Violence et parenté en Gévaudan*,

¹²Face au dénuement financier fréquent des communes rurales, le consensus lors du vote du budget peut être vu comme l'expression concrète d'une forme de sagesse. Nos résultats ne permettent pas d'étayer cette thèse.

¹³Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait qu'un budget est largement prédéterminé (d'où une tendance à reconduire les recettes et les dépenses d'une année sur l'autre) mais aussi par une approche budgétaire qui n'est pas assez volontariste et qui risque à terme de confronter les communes à des tensions budgétaires importantes en raison de la progression continue de leurs dépenses pour satisfaire les demandes accrues des citoyens et du désengagement financier de l'État de plus en plus marqué (Laurent et Boyer, 1997).

- XVIIème, XVIIIème et XIXème siècles*, Hachette, 1982.
- J.-F. Copé et F. Werner, *Finances locales*, Economica, 3e édition, 1997.
- Direction générale des collectivités locales, « Les budgets primitifs des communes en 2002 », *Statistiques et finances locales*, décembre, 2002.
- J. Duranton, *Le métier de maire*, Le Moniteur, Paris, 1988.
- P.-J. Froger, *Le maire et son village*, Le Cercle d'Or, Les Sables d'Olonne, 1976.
- P. Gibert, *Le contrôle de gestion des organisations publiques*, Editions d'Organisation, 1980.
- D. Hoorens et M-P. Perreti, *Les collectivités locales et l'emprunt*, 2ème éd., LGDJ, 2001.
- M. Klopfer, *La gestion financière des collectivités locales*, 3ème éd., Le Moniteur, 2001.
- P. Laurent et B. Boyer, *La stratégie financière des collectivités locales*, LGDJ, 1997.
- C. Le Bart, « *Les maires : Sociologie d'un rôle* », Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2003.
- C. Le Bart, « La sociologie du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots*, n°72, juillet, p. 97-109, 2003.
- Y.F. Livian. et G. Herreros, « L'apport des économies de la grandeur : une nouvelle grille d'analyse des organisations », *Revue Française de Gestion*, n°101, Novembre-décembre, p. 43-59, 1994.
- Y. Marchand, *L'ordinaire de la république : Enjeux et périls du métier de maire*, Editions de Paris, 1996.
- A.Wildavsky, *Budgeting and Governing* , Transaction Publishers, New Brunswick, 2001.